Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

21 501-08 Milieuraad

Nr. 1008

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2025

Met deze brief ontvangt u het verslag van de Milieuraad die op 18 september 2025 in Brussel plaatsvond.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans

kst-21501-08-1008
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

Verslag Milieuraad 18 september 2025

EU Klimaatwet

Tijdens de Milieuraad van 18 september 2025 voerden de Europese klimaat- en milieuministers een beleidsdebat over een klimaatdoel voor 2040, als tussenstap richting klimaatneutraliteit in 2050, in de EU klimaatwet 2040. Op 2 juli 2025 publiceerde de Europese Commissie hiertoe een wetsvoorstel.[1] Het kabinet heeft de Tweede Kamer middels het BNC-fiche op 29 augustus jl. geïnformeerd over dit voorstel en het kabinetsstandpunt.[2]

Een grote groep lidstaten, waaronder Nederland, verwelkomde in algemene zin het commissievoorstel voor een netto broeikasgasreductiedoel van 90% in 2040 ten opzichte van 1990, in lijn met wetenschappelijk advies en de verplichtingen onder de Overeenkomst van Parijs. Hierbij werd veelal benadrukt dat het doel investeringszekerheid biedt en bij kan dragen aan het Europees concurrentievermogen. Een grote meerderheid verwelkomde dan ook de link die in het voorstel wordt gelegd met uitvoeringsmaatregelen, zoals aangekondigd in o.a. de Clean Industrial Deal (CID), en de juiste randvoorwaarden zodat het doel haalbaar is. Ook Nederland benadrukte dat het centraal staat dat het klimaatdoel effectief gehaald kan worden, met een stevig uitvoeringspakket om bedrijven en burgers de goede voorwaarden te bieden de transitie te kunnen maken. Nederland pleitte er cf. motie Erkens[3] voor dat de Commissie, naast de reeds gepresenteerde initiatieven om de uitvoerbaarheid te ondersteunen (waaronder maatregelen uit de CID), tijdig met concrete wetgevingsvoorstellen komt die structurele knelpunten in de transitie aanpakken. Nederland zet zich hier, cf. motie Peter de Groot, samen met gelijkgezinde lidstaten voor in.[4]

Anderzijds waren er enkele terughoudende landen die aangaven dat ze het voorstel van de Commissie niet konden steunen. Deze terughoudende lidstaten benoemden onder andere zorgen over de onzekerheden van koolstofopslag in de landgebruik- en bossector (zoals bosbranden en verdroging), waardoor het doel mogelijk uiteindelijk niet gehaald kan worden. Ook spraken ze zorgen uit over economische impact en nationale belangen zoals fossiele afhankelijkheid. Sommige terughoudende landen verzochten financiële ondersteuning bij verdere beleidsuitwerking.

Ten aanzien van het besluitvormingsproces, gaf een groep lidstaten aan een richtinggevende discussie over klimaat op de Europese Raad te willen, waarbij enkele terughoudende lidstaten pleitten voor besluitvorming over het EU 2040 doel op de Europese Raad. Een groep lidstaten, waaronder Nederland, gaf aan dat besluitvorming over het EU 2040 doel en de daaraan gerelateerde Nationally Determined Contributions van de Europese Unie (EU NDC) voor 2035 in de Milieuraad moet plaatsvinden.

Het Deens voorzitterschap vroeg lidstaten in te gaan op de rol van internationale koolstofkredieten, koolstofverwijdering en andere voor hen belangrijke aspecten. Het krachtenveld was verdeeld ten aanzien van de door de Commissie voorgestelde mogelijke, gelimiteerde bijdrage van maximaal 3% hoge kwaliteit internationale koolstofkredieten tussen 2036–2040. Enerzijds pleit een groep lidstaten, waaronder Nederland, voor een beperkt maximumpercentage binnen een afgebakende tijdsperiode.

---

[1] COM(2025) 524
[2] *Kamerstuk* 22 112, nr. 4114.
[3] *Kamerstuk* 31 793, nr. 257.
[4] *Kamerstuk* 22 112, nr. 4139.

Hierbij pleitten lidstaten voor duidelijke voorwaarden, waaronder kredieten van hoge kwaliteit en het aangaan van strategische partnerschappen met landen die hoge klimaatambities hebben. Daarbij gaf een aantal lidstaten, waaronder Nederland, aan dat het uit te werken beleidspakket geijkt zou moeten worden op het binnen de EU behalen van de 90%. Zo kan op basis van de effectbeoordeling bij het beleidspakket een afweging worden gemaakt ten aanzien van de beste inzet van koolstofkredieten en de ervoor voorziene middelen, ten opzichte van de middelen die nodig zijn binnen de EU om de groene transitie mogelijk te maken voor burgers en bedrijven. Bovendien is de beschikbaarheid van kredieten onzeker en kunnen de kosten hoog oplopen. Anderzijds pleitte een aantal lidstaten voor het verhogen van het maximumpercentage en de inzet van deze kredieten met een eerdere ingangsperiode vóór 2036.

Daarnaast werd de rol van permanente koolstofverwijdering in algemene zin verwelkomd. Een groep lidstaten uitten hun zorgen dat vastlegging in bossen en bodems uiteindelijk niet gerealiseerd kan worden vanwege onzekerheden in de landgebruik- en bossector (bijvoorbeeld bosbranden, verdroging), waardoor ze het doel niet halen. Daarom pleitte een aantal landen voor een andere opbouw van het doel waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen emissiereductie en koolstofverwijdering. Nederland gaf aan de rol van zowel natuurlijke als industriële koolstofverwijdering te verwelkomen, ter compensatie van restemissies in sectoren die hun emissies moeilijk kunnen verminderen (*hard to abate*). Daarnaast benadrukte Nederland dat een specifiek aankoopprogramma moet worden opgezet om permanente koolstofverwijderingen te stimuleren. Zo kan worden geborgd dat verschillende technieken de kans krijgen zich te ontwikkelen en kunnen bijdragen aan de klimaatdoelstellingen.

Tot slot noemden lidstaten andere, voor hen belangrijke, aspecten ten aanzien van het Commissievoorstel. Zo benadrukten verschillende lidstaten het belang van technologieneutraliteit; convergentie of juist solidariteit in nationale opgaven; een sterke herzieningsclausule; aanpassingen aan het emissiehandelssysteem voor gebouwde omgeving en wegtransport (ETS2) en aan het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM); en duidelijkheid over sociaaleconomische gevolgen op lidstaat niveau.

EU NDC

Tijdens de Milieuraad van 18 september 2025 is een overeenstemming bereikt over een intentieverklaring over de EU *Nationally Determined Contribution* (NDC). Eerder stond een besluit over de EU NDC zelf op de agenda. Nadat enkele lidstaten aangaven een discussie over het EU 2040 klimaatdoel op de Europese Raad te willen, en verschillende lidstaten – waaronder Nederland – de EU NDC van het 2040 doel willen afleiden, stelde het Deens voorzitterschap een intentieverklaring voor. Hierin wordt toegelicht waar de EU staat in het proces om tot een EU NDC voor 2035 te komen. Deze kan in aanloop naar COP30, op o.a. de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) namens de lidstaten gepresenteerd worden. De verklaring dient niet ter vervanging van de daadwerkelijke EU NDC, die naar verwachting op een extra Milieuraad na de Europese Raad en vóór COP30, zal worden vastgesteld.

Alle partijen bij de Overeenkomst van Parijs, waaronder de EU, dienen voor COP30 een NDC in te dienen waarin ze hun klimaatinzet tot aan 2035 beschrijven. De EU NDC beschrijft het EU-aandeel van de mondiale inzet tot aan 2035 om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 graden Celsius, en om de andere langetermijndoelen van de Overeenkomst van Parijs te behalen. De inhoud komt grotendeels voort uit eerder aange-

nomen wetgeving. Het is geen wetgevend document met nieuwe, bindende verplichtingen voor EU-lidstaten.

De discussie over de inhoud van de verklaring richtte zich voornamelijk op de voorgestelde bandbreedte van het indicatieve 2035 doel en op de vraag of de EU nog vóór COP30 een definitieve NDC vaststelt. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, gaven aan dat het cruciaal is om eerst een politiek besluit over het EU 2040 doel te bereiken en op basis daarvan een 2035-bijdrage vast te stellen gezien de koppeling tussen het EU 2040 doel en de EU NDC. De tijd daarvoor is krap, maar als het Deense voorzitterschap een extra Milieuraad inlast na de Europese Raad van 23 en 24 oktober, is dat mogelijk. Een aantal lidstaten wil besluitvorming juist loskoppelen om de EU NDC minder ambitieus te krijgen.

In de intentieverklaring wordt genoemd dat de Milieuraad nog geen finaal akkoord heeft gesloten op het EU 2040 doel; dat de Raad een nieuwe EU NDC zal indienen met een indicatief doel voor 2035 binnen de bandbreedte van 66,25 – 72,5% (waarbij het onderste percentage is gebaseerd op de lineaire lijn tussen de reeds afgesproken EU klimaatdoelen voor 2030 en 2050, en het bovenste percentage op het voorgestelde 2040-doel); dat de EU NDC vóór COP30 zal worden ingediend; en dat een akkoord over het EU 2040 doel mee wordt genomen in de EU NDC. Ook noemt de intentieverklaring dat de in te dienen EU NDC in lijn moet zijn met het 1,5 graden-pad volgens de Overeenkomst van Parijs en vooruitgang moet reflecteren.

De verwijzing naar de koppeling tussen de EU NDC en het 2040 doel is conform wetenschappelijk advies en in lijn met de 1,5 graden doelstelling. Haalbaarheid en betaalbaarheid zijn hierbij voor het kabinet belangrijke uitgangspunten, net als het principe dat wetenschappelijke inzichten, waarbij ruimte is voor alle invalshoeken, en de feitelijke stand van zaken de basis vormen voor klimaatbeleid. In dit kader constateerde Nederland dat desinformatie en druk op wetenschap en data is toegenomen, en pleitte cf. motie Kröger voor Europese deelname aan het *Global Initiative for Information Integrity on Climate Change*.[5]

[5] *Kamerstuk* 21 501-33, nr. 1148.